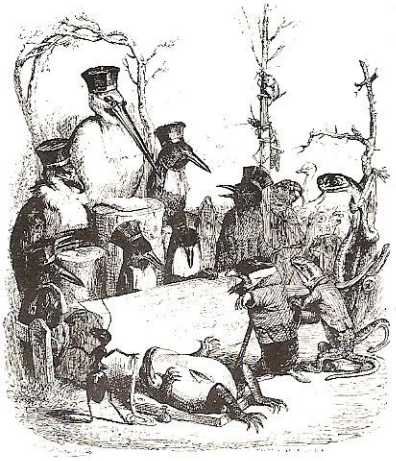
DOCTRINE

LA CHARRUE AVANT LES BOEUFS ou UNE LEGITIMITE POUR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

Les eaux troublées des petits et grands calculs, où s'envase aujourd'hui le débat public, auront sans doute quelque peu brouillé le véritable enjeu de la réforme constitutionnelle soumise au Parlement.



Ce n'est certes pas, évidemment, pour chaque citoyen un prétendu pouvoir de «saisine directe» du Conseil Constitutionnel - comme on persiste encore à le dire à l'envi - puisqu'il n'est prévu, dans les faits, de ne conférer ce droit qu'aux seules juridictions suprêmes, Cour de Cassation et Conseil d'Etat : pour la première fois, en France, les juges auront un recours contre la loi...

C'est encore moins, bien sûr, une supposée garantie accrue des «droits fondamentaux» (expression qui, au demeurant, n'a même pas de contenu juridique précis ! N'en déplaise aux sympathiques «professeurs Nimbus» qui prennent le concept pour la chose même et ne savent pas encore que «le nom de la rose n'a pas de parfum»... Décidément, on ne devrait jamais légiférer par conférence de presse !). Qui est-ce qui pourra empêcher, en effet, le tout-puissant Conseil s'il lui plaît de statuer dans le sens de leur régression ?!...

Car la seule conséquence indiscutable du projet, c'est bien, en tout état de cause, la création d'une «cour d'appel du Parlement», d'une «cour de cassation de la loi», comme cet authentique «3ème Pouvoir» qui fait rêver les magistrats depuis Montesquieu : c'est une forme de révolution juridique et politique (même si c'est un peu la consécration d'une évolution amorcée depuis 1971), et l'on serait bien avisé de n'en point minimiser la signification.

Car il n'y a pas de petite réforme constitutionnelle, et toute l'histoire de nos institutions, et d'abord celle du Conseil, en atteste ; les «virus» informatiques aussi savent se faire discrets... au début, avant de bouleverser tous les programmes !

C'est, en l'occurrence, un formidable pouvoir que l'on veut donner ainsi à une instance sans légitimité élective : non seulement celui de paralyser à tout moment l'application d'une loi votée, mais encore, à travers les simples motifs de ses décisions (puisqu'une pratique qui, parfois, n'est pas loin de confiner à l'abus, tend à leur faire reconnaître une autorité comparable), orienter, encadrer ou limiter cette application.

Qui plus est, il s'agit, en pratique, d'un véritable blanc-seing, puisque le corps de règles confié à sa garde, le «bloc de constitutionnalité», comporte des pans entiers abandonnés en fait à sa très libre interprétation, pour ne pas dire son arbitraire : des maximes morales gravées dans le marbre de nos Déclarations de Droits, à ces fameux «principes fondamentaux reconnus par les lois de la République»... qui ne sont, en fait, «reconnus» que par le Conseil lui-même !...

De fait, ce «bloc» est un bloc de flou ! Paradoxe pour la norme fondamentale dans laquelle tout l'ordre juridique doit trouver son assise, pour cette clef de voûte du temple de Thémis, cette source du fleuve où le juge puise ses règles... On a déjà pu, à cet égard, constater la très grande latitude offerte au Conseil pour déduire les conséquences les plus inattendues des «principes» auxquels il se réfère ; il ne manquera pas, avec le temps, de s'autoriser en outre la contradiction : comme cette Cour Suprême des Etats-Unis dont on fait - à si juste titre - un modèle et qui ne laisse pourtant pas d'en donner l'exemple ; ainsi, et ce n'est certes pas mineur, avec la peine de mort, et sa constitutionnalité «à éclipses»...

Il n'est pas question pour autant de contester la nécessité d'un juge constitutionnel qui affirme et consacre la primauté du Droit sur l'Etat (et dont on pourrait d'ailleurs concevoir que ce soit tout simplement le juge «ordinaire» ; car il n'a tenu qu'à nos juridictions supérieures d'imposer d'elles-mêmes leur contrôle en la matière, sous réserve de n'être pas en contradiction avec le Conseil : un soupçon d'audace aurait suffi, comme celui qui leur a permis de se reconnaître compétentes à l'égard des normes européennes... C'est une occasion manquée de plus pour la Magistrature d'être ce «Pouvoir» dont elle pleure le nom perdu depuis 1958 !).

LA CHARRUE AVANT LES BOEUFS (Suite)

En revanche, il faut revendiquer pour ce juge constitutionnel, les garanties «constitutionnelles» qui en feront authentiquement un «juge». Dès lors, en effet, que l'on s'engage dans une telle extension des compétences dévolues au Conseil, une telle transformation de son rôle, on ne peut esquiver l'interrogation sur la désignation de ses membres, condition de sa légitimité et sur leur statut, condition de sa crédibilité.

C'est bien pourquoi, en l'état actuel du débat, on peut avoir le sentiment que l'on a «mis la charrue avant les boeufs» ; et que les députés qui ont refusé de faire usage de leur droit d'amendement sur ce point ont été bien légers !

C'est ainsi que, créé en 1958 comme une simple instance de régulation technico-juridique entre les pouvoirs publics, le Conseil s'apparente beaucoup plus en la matière à une commission administrative quelconque, qu'à une juridiction à part entière !

Dès lors que l'on en fait, avec plénitude de compétence, le dépositaire d'un bloc de constitutionnalité qui n'est pas précisément et exhaustivement fixé, le pouvoir effectif qu'il détient, de poser des normes de valeur constitutionnelle, ne pourra tirer sa légitimité que de l'autorité même qui, dans nos institutions, jouit du pouvoir constituant : c'est une exigence logique autant qu'une garantie pratique.

Cela implique, outre divers correctifs statutaires, un mode de désignation appelant, à défaut du peuple (procédure sans doute trop lourde) l'intervention conjointe (puisque la révision l'impose) du Président de la République (proposition des noms, par exemple) et du Parlement, à la majorité qualifiée des 3/5èmes requise pour le Congrès (ratification des choix présidentiels, dans cette hypothèse) en calquant au maximum, mutatis mutandis, la procédure constitutionnelle de révision.

Nul doute, dans ces conditions, que les choix n'échappent beaucoup plus qu'aujourd'hui au risque de critère partisan ! Une garantie supplémentaire (en même temps que de simple, et plus que jamais nécessaire, compétence technique) serait d'exiger un certain pourcentage de professionnels du Droit, notamment de magistrats.

De fait, la Cour Suprême américaine doit beaucoup de son prestige à un recrutement comparable (accord du Président et du Sénat) qui pousse à la désignation de personnalités inconstestables quant à la compétence ou la moralité quelles que soient leur sensibilité idéologiques (non dissimulées au demeurant).

Et c'est bien cela qui fait un juge ! Et sa légitimité personnelle avant même sa légitimité institutionnelle. Et c'est la meilleure garantie qu'il n'abusera pas de l'arme -terrible- que l'on met entre ses mains ; et, en particulier qu'il ne la fera pas servir à des fins partisanes, ou à l'assouvissement des passions héritées de son tempérament, ou de son expérience antérieure...

Voilà pourquoi, et dans l'intérêt même de cette réforme, il est impératif de doter le Conseil Constitutionnel de ce supplément de légitimité qui, seul, le mettra pleinement au diapason de la si haute mission dont pourrait l'investir la confiance de la Nation.

Dominique-Henri MATAGRIN

Secrétaire Général de l'Association Professionnelle des Magistrats